

**Criar uma informação e processos de acompanhamento para a governança territorial: o exemplo dos Territórios da Cidadania no Brasil. Ensinamentos para o México.**

Marc Piraux (CIRAD UMR Tetis, Montpellier ; UFPA - Belém, Brasil

marcpiraux@uol.com.br

Resumo

A questão da avaliação dos dispositivos de governança territorial se torna, cada vez mais, um desafio para a pesquisa, sobretudo quando ela constitui a base de uma política pública nacional, como é o caso dos Territórios da Cidadania no Brasil.

Esse tema foi o foco de uma avaliação nacional conduzida pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário, o CNPq e 27 universidades. A partir de um trabalho desenvolvido em 36 territórios localizados em todas as regiões do Brasil, uma análise dos resultados foi feita ao nível de dois índices específicos: o ICI (Índice de Capacidades Institucionais) e o IGS (Índice de Gestão Social). O ICI, estruturado a partir de nove indicadores, procura caracterizar condições e recursos disponíveis às estruturas organizativas dos municípios e às organizações autônomas da sociedade civil e de representação estatal/social, para a gestão social das políticas públicas. Quanto ao IGS, o propósito é o de compreender a realidade do funcionamento dos colegiados territoriais (ou fóruns) participativos paritários compostos por representantes da sociedade civil e dos governos federal, estadual e municipal. Esse índice agrupa três dimensões: mobilização e decisão; funcionamento do Colegiado, e; impactos.

Os resultados mostram dificuldades na mobilização e na tomada de decisão nos Colegiados, assim como na condução do processo, chegando a um desempenho médio da instância de governança, a despeito da importância dos impactos individuais e sociais. A gestão dos projetos e quanto a ela media para baixa. Os valores dos dois indicadores registram também uma diversidade grande. O IGS não é necessariamente ligado ao nível do ICI. A partir dessas considerações, traçamos algumas propostas para melhorar o

funcionamento dos dispositivos de governança territorial e tirar perspectivas para a implementação de tais processos no México.

## **1. Introdução**

Em muitos países da América do Sul, o enfoque territorial foi privilegiado pelas políticas públicas de desenvolvimento rural. De fato, a abordagem territorial oferece outra perspectiva para o desenvolvimento, onde os diferentes atores locais são convidados a pensar e decidir sobre o seu próprio futuro, suas demandas, seus projetos e forma de gestão das iniciativas (GIORDANO DELGADO *et al*, 2007). Pensar o desenvolvimento a partir da abordagem territorial sugere uma mudança significativa por exigir uma nova divisão de funções e do poder (COREZOLA *et al*, 2010). Isso implica o fortalecimento dos grupos sociais locais e suas organizações, a consolidação das ações coletivas, a articulação e sintonia entre as diferentes dimensões do desenvolvimento (BONNAL e KATO, 2010). No Brasil, os desafios que levam em conta o caráter territorial e sustentável dos processos de desenvolvimento vêm sendo assumidos nos últimos anos tanto por formuladores como por gestores de políticas públicas. Trata-se de um avanço significativo, na medida em que esse tipo de ação pública não costuma ocorrer com frequência na esfera estatal (MALUF, 2010), mesmo quando as interfaces entre os diferentes setores de intervenção chegam a ser percebidas com nitidez.

No Brasil, o enfoque territorial se tornou o centro das preocupações da Secretaria de Desenvolvimento Territorial, do Ministério do Desenvolvimento Agrário. De fato, a partir de 2003, o governo brasileiro resolveu reconfigurar o espaço de participação da sociedade civil em relação às políticas públicas para o desenvolvimento rural. Isso se efetivou por meio da formação de colegiados (ou fóruns) participativos paritários compostos por representantes da sociedade civil e dos governos federal, estadual e municipal em “instâncias territoriais”. Esse programa procurou superar a setorialidade e a “prefeiturização” (JARA, 1998, p. 235) dos conselhos, ampliar o seu escopo e aprofundar o caráter participativo dos agricultores familiares na gestão dessas políticas ao instituir colegiados territoriais envolvendo conjuntos de municípios “formados em um processo histórico de construção de identidades” (OLIVEIRA, 2008). Esse processo de inovação institucional culminaria na criação do Programa Territórios da Cidadania (PTC) em 2008, articulando políticas públicas do meio rural, ligadas a 22 ministérios. Hoje, são 160 territórios com uma “historia própria” de 10 anos.

Ao Colegiado Territorial, na sua condição de espaço de discussão e concertação, cabe articular e coordenar as ações de desenvolvimento do território, com vistas à construção coletiva e implantação do Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável, o PTDRS. Cabe ainda ao Colegiado promover a elaboração das agendas de prioridades, bem como a seleção dos projetos de estruturação econômica a serem implantados a cada fase do Programa Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável. Entretanto, a unidade espacial de ação - o “território” - e o ator institucional responsável pela governança dessa unidade - o “Colégio Territorial” - não correspondem aos níveis de governança e de exercício do poder, que são restritos ao município, ao estado federado e à União, conforme a Constituição Federal. Dessa maneira, os financiamentos dos projetos definidos pelos Colegiados têm que ser assumidos pelos governos municipais ou por entidades estaduais ou federais. Dessa maneira, a questão das capacidades institucionais dos municípios se torna fundamental no processo territorial.

Quando se aborda os dispositivos de ação pública implementados ao nível nacional, a questão da avaliação do seu desempenho se torna indispensável para os gestores públicos, tendo em vista que se trata de análise da eficiência da política, visando ao seu ajuste, bem como à melhoria dos seus dispositivos de acompanhamento. Para isso, a proposta metodológica clássica se refere ao uso de indicadores definidos a partir dos objetivos da avaliação.

No âmbito da avaliação dos dispositivos de governança existem desafios importantes: i) muitos estudos estão localizados e mais raramente o processo de avaliação se conduz ao nível nacional - integrar a avaliação da diversidade das situações é um primeiro desafio, ii) a avaliação tem que levar em consideração um conjunto de indicadores, formando assim um índice, susceptível de traduzir o funcionamento e o desempenho dos dispositivos de governança enfim, iii) trata-se também de articulá-los com outros indicadores que traduzem o contexto institucional e social dos territórios e dos municípios que eles integram.

Assim, nossa proposta é analisar os resultados obtidos no sistema de avaliação nacional do PTC, implementado pela SDT/MDA por meio de uma pesquisa financiada pelo Edital MDA/SDT/CNPq – Gestão de Territórios Rurais N°. 05/2009, desenvolvida por 27 Células de Acompanhamento e Informação (CAI) em 37 Territórios da Cidadania. Mais especificamente, o trabalho analisa os resultados de dois índices específicos: o ICI (Índice de Capacidades Institucionais) e IGS (Índice de Gestão Social). O artigo pretende explicar

os resultados da pesquisa nacional, destacando a diversidade das situações nos 37 territórios analisados. Nossa hipótese é que o desempenho dos dispositivos de governança depende, por um lado, das capacidades institucionais dos municípios que compõem o território e, por outro lado, das próprias dinâmicas do ciclo de gestão social no âmbito dos colegiados. Assim, essa pesquisa permite obter uma ideia clara da situação do desempenho do PTC no Brasil na sua diversidade. Suscita, também, uma reflexão acerca da pertinência da proposta metodológica de avaliação; propostas que se tornam também desafios para o desenvolvimento territorial no México.

Num primeiro tempo, o artigo pretende descrever alguns conceitos, seguido da caracterização dos índices, da análise dos resultados para, no final, definir algumas propostas para melhorar o funcionamento dos dispositivos de governança territorial no Brasil e no México.

## **2. Metodologia**

### ***2.1. Conceitos de informação e conhecimentos***

Primeiramente, queremos insistir sobre as diferenças que fazemos entre dado, informação e conhecimento. Consideramos os dados como os elementos de caracterização, de descrição de um objeto, de um evento ou de um fenômeno. As informações, quanto a elas, são dados interpretados, porque contextualizados. Enfim, os conhecimentos são informações integradas, apropriadas pelos atores. Este processo supõe um troco de saberes, uma adequação entre informações externas e os saberes próprios dos atores. Fortalecer as competências, consideradas como as capacidades de atuar, é fundamental para favorecer esta apropriação. Gostaríamos também de destacar a diferencia e a complementaridade existente entre uma informação útil, utilizável e usada. Uma informação útil é uma informação que responde as necessidades das pessoas, dos atores, o que supõe uma análise clara das demandas e dos problemas deles. Isso supõe um processo de tradução dos dados, colocando-lhes um sentido. Uma informação utilizável requer uma reflexão sobre a apresentação dela para que ela seja entendida pelos atores. Enfim, uma informação usada requer as competências necessárias para ser apropriada, favorecendo antes de todo um troco de saberes. Criar as condições de aprendizagem para gerar conhecimentos se torna assim um processo necessário, aprendizagem favorecido com uma metodologia de acompanhamento, que permitira essa construção de competências.

## **2.2. A governança**

O conceito de governança territorial é polissêmico (SIMOULIN, 2007), ele traduz usos variados dentro de contextos e realidades muito diferentes. Ele expressa práticas evolutivas de negociação e participação com a construção social que representa o território. A governança territorial pode ser definida como “o conjunto de situações de cooperação que não podem mais ser decididas pela hierarquia e que o conceito de “governo” não permitia mais de se traduzir de maneira satisfatória” (Ibid). Esta situação vem do “inédito deslocamento dos modos de legitimação do político, que iriam do mais distante para o mais próximo” (PASQUIER e WEISBEIN, 2007). O termo designa assim uma maneira de abordar a questão do governo que não dá prioridade à arte de governar e às técnicas de condução da ação, mas às relações entre os dirigentes e os dirigidos, notadamente a sociedade civil e o Estado. A governança territorial corresponde assim aos arranjos institucionais necessários para permitir esse diálogo entre a sociedade civil e o Estado. Ela pode ser considerada como o motor da mudança social e da evolução institucional, mas também como a reconfiguração de sistemas de atores engajados na ação pública. A governança questiona a lógica top-down, que considerava apenas os níveis locais como receptáculos das decisões comunitárias. A governança traduz assim uma situação de “conflito das fronteiras tradicionais e de porosidade crescente entre os setores, níveis territoriais e os diferentes espaços da atividade profissional” (PASQUIER e WEISBEIN, 2007). Entretanto, a governança constitui um possível modo de realização de um novo projeto de sociedade onde, com respeito a um contrato social atualizado, a participação se juntaria à representação democrática (CAILLEBOSSE, 2007).

Os dispositivos pretendem organizar a discussão e as trocas entre atores para definir objetivos comuns, produzir normas aceitas e legitimadas, traduzi-las em regras e implementá-las. Constituindo a partir dos arranjos institucionais, eles querem legitimar as decisões a partir de regras jurídicas claras, respeitando os interesses de cada grupo, enfrentando os conflitos e definindo uma visão compartilhada dos problemas e potenciais de desenvolvimento de território. Criar um sistema de informação se torna assim necessário para avaliar o desempenho desses dispositivos de governança. A metodologia clássica recorre aos indicadores.

## **2.3 As células de acompanhamento e informação dos Territórios da Cidadania**

Durante 3 anos, as células de acompanhamento aplicaram 5 questionários nos Territórios da Cidadania escolhidos ao nível nacional, com uma equipe composta de dois professores, um técnico permanente e bolsistas. Os questionários foram os seguintes: Capacidades institucionais, Identidade, Implementação dos Projetos, Gestão dos Colegiados e ICV (Índice de Condição de Vida). O programa conta com o Sistema de Gestão Estratégica (SGE) para monitorar e avaliar as ações, além de sistematizar e divulgar informações que subsidiam a gestão territorial. A operação desse sistema ocorre por meio da parceria do Programa com 27 universidades públicas.

Este projeto acumulou resultados acerca do desempenho dos Colegiados (medido pelo IGS - Índice de Gestão Social) em relação aos contextos municipais nos quais a política foi desenvolvida, estes medidos pelo Índice de Capacidades Institucionais (ICI). Não voltaremos sobre a metodologia de definição desses indicadores, lembrando-se só que esses indicadores foram definidos de maneira participativa, com a implicação de todas as universidades, que houve uma capacidade de avaliação e de ajuste dos indicadores durante a pesquisa e que a metodologia previu um processo de validação, a partir de testes realizados em alguns territórios.

O ICI procura caracterizar condições e recursos disponíveis às estruturas organizativas dos municípios e às organizações autônomas da sociedade civil e de representação estatal/social, para a gestão social das políticas públicas. O índice é estruturado a partir de 6 indicadores: estruturas institucionais, instrumentos de gestão, gestão dos conselhos municipais, serviços institucionais, capacidades organizacionais e iniciativas comunitárias. O quadro 1 apresenta o conteúdo de cada um dos indicadores. O questionário ICI foi aplicado a três pessoas em cada um dos municípios que compõem os Territórios, sendo, um representante da Prefeitura Municipal; um representante da sociedade civil, e; um representante dos conselhos municipais. Cada indicador de Capacidades Institucionais varia entre 0 (zero) e 1 (um), sendo que o valor 1 (um) indica maior capacidade, e 0 (zero), menor capacidade das instituições. A classificação das categorias seguiu o padrão seguinte: 0,00 - 0,20 = Baixo ; 0,20 - 0,40 = Médio Baixo ; 0,40 - 0,60 = Médio ; 0,60 - 0,80 = Médio Alto ; 0,80 - 1,00 = Alto.

### **Quadro 1. Apresentação dos indicadores compondo o Índice de Capacidades Institucionais (ICI).**

- Estrutura Institucional: refere-se à existência de infraestrutura pública para o desenvolvimento rural.
- Serviços Institucionais Disponíveis: relacionam-se aos serviços prestados pelas instituições nos territórios, tais como: assistências técnicas, apoio tecnológico, informações sobre preços e etc.;
- Instrumentos de Gestão Municipal: referem-se aos instrumentos disponíveis nos municípios para o desenvolvimento de sua gestão, tais como: ordenamento de uso do solo, uso de produtos perigosos, manejo de dejetos, normas sobre impactos ambientais, mapeamento de zonas de risco, planos de gestão, projetos e estratégias de coordenação com instituições federais e estaduais;
- Gestão dos Conselhos: refere-se à gestão dos conselhos municipais, a atuação deles na análise dos projetos municipais e territoriais, dos componentes sociais e ambientais dos projetos, a atuação em busca por fontes de financiamento;
- Iniciativas Comunitárias: corresponde à expressão política territorial, refletindo os diferentes tipos de iniciativas das organizações sociais, nas áreas do desenvolvimento social, produtivo, cultural, ambiental, turístico, ente outros;
- Capacidade das Organizações: enfatiza a capacidade de gestão das organizações da sociedade civil presentes e atuantes nos municípios (tais como: cooperativas, grupos de mulheres, prestadores de serviços tecnológicos, organizações comunitárias) e as suas capacidades de estimular acordos de comercialização, desenvolver assistência técnica e outros serviços.

Quanto ao IGS, este possui o propósito de compreender, de maneira mais aproximada à realidade, o funcionamento dos Colegiados territoriais. Esse índice foi construído a partir do cálculo de nove indicadores (ver quadro 2), agrupado em três dimensões (cada uma sendo a média dos seus próprios indicadores) e, por fim, o índice, que resulta da média entre o valor dessas três dimensões. O conteúdo de cada indicador é explicado em seguida. Ele varia também entre 0 (zero) e 1 (um). A classificação das categorias seguiu o mesmo padrão para o ICI. O questionário IGS foi aplicado somente aos representantes de organizações (públicas, privadas e da sociedade civil) que tinham uma participação ativa na Plenária do Colegiado, cuja identificação foi uma escolha entre a Célula e o Núcleo Diretivo do Colegiado.

**Quadro 2. Composição do Índice de Gestão Social (IGS) dos Territórios da Cidadania.**

<b>Dimensões</b>	<b>Indicadores</b>
1. Participação e Mobilização	1.1. Capacidade de mobilização
	1.2. Capacidade de decisão dos diferentes segmentos
2. Estrutura de governança	2.1. Capacidade de gestão do colegiado
	2.2. Desempenho do funcionamento
3. Impactos do funcionamento	3.1. Legitimidade
	3.2. Exercício do poder
	3.3. Aprendizagem
	3.4. Territorialização das políticas públicas
	3.5. Melhoramento dos laços sociais

**3. Um Índice de Gestão Social médio**

O valor obtido para o IGS, apresentado na tabela 1, é médio (0,559). Os valores das 3 dimensões foram: 0,522 para a “Participação”; 0,503 para “Estrutura de governança”, e; 0,699 para “Impactos”, sendo que este último valor foi considerado como médio alto. Isso significa que as capacidades de mobilização e de decisão dos atores, bem como o processo de governança, demonstram-se ainda frágeis. Mas, apesar da fraqueza desses indicadores, os impactos esperados do funcionamento dos Colegiados são bem melhores.

***Tabela 1. Resultado do Índice de Gestão Social (IGS) dos Territórios da Cidadania.***

	<b>IGS geral</b>	<b>Dimensões do IGS</b>		
		<b>Participação Mobilização</b>	<b>Estrutura de governança</b>	<b>Impactos do funcionamento</b>
Média	0,559	0,522	0,503	0,699
Desvio padrão (DP)	0,083	0,114	0,074	0,067
Valor mínima	0,353	0,288	0,327	0,508
Valor máxima	0,688	0,735	0,620	0,842

Fonte: SGE/MDA (2014).

A seguir iremos analisar as três dimensões que compõem o índice de gestão social do Território ao fim de entender melhor os processos em jogo.



### 3.1 Alguns entraves à mobilização e à capacidade de decisão nos Colegiados

A primeira dimensão, que trata da participação e mobilização das pessoas dentro do Colegiado, foi avaliada como média (0,522).

O indicador ligado a de mobilização é médio (0,540). Essa capacidade foi medida pela própria avaliação que os respondentes tinham dela, pela frequência dos encontros da plenária (cada 4, 5 meses em média), do núcleo dirigente (cada um ou dois meses em média) ou do núcleo técnico (cada 4 meses em média) quando este último existir. Cabe ressaltar que o desvio padrão dessa dimensão é maior que o valor obtido pela outra, o que demonstra que esse fator é muito diferente segundo os territórios.

**Tabela 2. Dimensão “Mobilização e Participação” do ICI dos Territórios da Cidadania no Brasil.**

Dimensão	Valor médio	Nível	Indicadores de Gestão Social	Valor médio	DP*	Min	Max
Mobilização e Participação	0,522	Médio	Capacidade de mobilização	0,540	0,175	0,181	0,817
			Capacidade de decisão	0,504	0,103	0,229	0,695

Fonte: SGE/MDA (2014).

\*Desvio padrão

Quanto ao indicador “Capacidade de decisão” dos representantes das instituições presentes nas reuniões do colegiado, este também é avaliado como médio (0,504). Ele revela a capacidade ainda fraca de decisão de um número significativo de segmentos sociais. Assim, os representantes que tiveram essa capacidade menor avaliada foram os membros dos governos estadual e municipal, das entidades religiosas e de comunidades tradicionais. A baixa capacidade dos representantes dos governos municipais está relacionada à falta de autonomia que os representantes das prefeituras possuem em função da não participação dos prefeitos nas reuniões. O mesmo acontecendo com os representantes dos governos estaduais. A partir dos dados coletados, nota-se também que das três esferas de poder público, a participação da esfera municipal mostra-se menor que a estadual e a federal. Esperar-se-ia que, no marco da gestão territorial, ocorresse o contrário. Os únicos atores cujo nível de participação é considerado como bom são os sindicatos, as associações e as ONG’S. Isso nos evidencia a forte capacidade de tomada decisão que os membros da sociedade civil possuem dentro dos Colegiados dos Territórios. Este aspecto se relaciona ao papel que estas instituições vêm desempenhando no Território nos últimos anos, que tem em sua base constitutiva os representantes dos sindicatos de trabalhadores

rurais, associações, agricultores familiares, organizações não governamentais e os representantes dos movimentos sociais. Essa participação da sociedade civil em geral melhora um pouco no decorrer do tempo (exceto para as entidades religiosas), o que se revela um fator favorável. Todavia, a participação do poder público ficou baixa e não melhorou, demonstrando uma fragilidade grande da política territorial. Isso fragiliza os arranjos institucionais e o funcionamento da estrutura de governança fica assim comprometido.

Os dados mostram também que o valor baixo do indicador “Capacidade de decisão” decorre, também, de outros fatores importantes: i) a existência de atores e instituições que os respondentes consideram como estratégicos e que não são membros do colegiado; com certeza, a natureza dessas instituições depende de cada contexto local; muitas vezes, foram as secretarias municipais ou as prefeituras que foram citadas; ii) a existência de grupos hegemônicos no Colegiado, que concentram a decisão, o que fragiliza a qualificação do debate e a tomada de decisões.

### ***3.2. Alguns problemas no funcionamento dos dispositivos de governança***

A segunda dimensão diz respeito ao funcionamento do Colegiado como “Estrutura de Governança”. Ela apresenta um valor médio (0,503) (ver tabela 3). Os dois indicadores, a “Capacidade de gestão do colegiado” e o “Desempenho do funcionamento” têm cada um também os seus valores de nível médio.

**Tabela 3. Dimensão da Estrutura de Governança do Indicador de Gestão Social dos Territórios da Cidadania.**

Dimensão	Valor médio	Nível	Indicadores de gestão social	Valor médio	DP	Min	Max
Estrutura de Governança	0,503	Médio	Capacidade de gestão do colegiado	0,538	0,062	0,386	0,642
			Desempenho do Funcionamento	0,468	0,098	0,249	0,629

Fonte: SGE/MDA (2014).

A capacidade média de gestão do colegiado é detalhada no quadro 3, que avalia o nível de todas as atividades de gestão, atividades que entraram no cálculo do indicador. Os entrevistadores consideraram a maioria dos indicadores como média e apenas a capacidade de construir um debate como boa e a animação do colegiado como média a boa.

**Quadro 3. Classificação do nível das capacidades de Gestão do colegiado (por ordem decrescente)**

Capacidade boa	Fazer um debate coletivo sobre o desenvolvimento rural no Território
Capacidade média a boa	A animação do colegiado (tomada de palavra, direção das reuniões, pauta)
Capacidade média	Construir objetivos comuns Definir regras coletivas de funcionamento Lidar com os grupos de interesse Capacidade de encaminhar a resolução de problemas. Definir as responsabilidades de cada um Cumprimento das regras definidas e acordadas coletivamente Lidar com (resolver) os conflitos Acompanhar e avaliar as ações desenvolvidas

Fonte: SGE/MDA (2014).

Esses resultados demonstram alguns problemas de gestão do processo da governança. Pois todas as capacidades que foram avaliadas como médias se mostram fundamentais num processo de consolidação dos arranjos institucionais. Essas capacidades deveriam ser melhores para assegurar tal processo. Em particular, a capacidade que foi a menos avaliada, “acompanhar e avaliar as ações desenvolvidas” confirma um problema num área fundamental nos processos de desenvolvimento territorial: a da avaliação e dos ajustes das ações.

A dificuldade de cumprir as regras definidas e acordadas coletivamente, os problemas encontrados na liderança dos conflitos e na definição das responsabilidades de cada um, traduzem uma falta de aprendizagem organizacional. Outros elementos que demonstram as dificuldades foram a falta de regra quanto ao repasse de informação dentro das instituições que participam do colegiado, o que torna difícil a continuidade do processo no caso de uma alta rotatividade dos membros. De outro lado, o Plano de Desenvolvimento Territorial Rural Sustentável (PTDRS) ajuda pouco a orientar as decisões e ações realizadas para o desenvolvimento do Território, contrariamente ao papel que o plano deveria assegurar.

Outro indicador analisado foi o “Desempenho do funcionamento” do Colegiado, avaliado como médio (0,468). Esse valor é o resultado da própria avaliação que os respondentes fazem do funcionamento dos Colegiados e da frequência dos problemas que os prejudicam. Assim, na opinião dos respondentes, o problema que mais prejudica o desempenho é a participação baixa dos gestores públicos nas reuniões do Colegiado (resultado de 4,2 numa escala de 5; indo de “não prejudicam” a “prejudicam muito”). Segundo eles, determinadas decisões só podem ser tomadas com a presença dos gestores,

como por exemplo, a doação de um terreno e/ou o cumprimento de contrapartidas para a realização dos projetos.

Seguindo a escala de importância do problema, mais seis problemas foram avaliados pelos respondentes como prejudiciais para o desempenho do colegiado: i) a falta de assessor técnico, que dificultou o processo de animação (3,6 na mesma escala); ii) a alta rotatividade dos membros (3,7); este problema tem afetado diretamente toda a dinâmica e gestão do colegiado, essa alternância prejudicando a continuidade das ações que precisam ser tomadas pelo Colegiado, agravando ainda mais o problema quando não haja regras de repasse das informações dentro das instituições; iii) em seguida, aparece a baixa participação dos produtores (3,6); iv) a influência política (3,5), que é forte nos territórios e onde as lutas partidárias envenenam as relações entre os participantes dos Colegiados, sendo que várias ações tomadas pela coordenação do colegiado possuem motivações políticas; v) a baixa capacidade técnica de avaliação (3,5), vários projetos que são idealizados pelo Colegiado não ganham assim corpo porque ele não possui a capacidade técnica para planejá-los, executá-los e monitorá-los, e, por fim; vi), o fato de que o colegiado não é ouvido em outras instâncias (3,5), revelando um problema de legitimidade dos Colegiados nos territórios. Não resta dúvida que essas realidades afetam consideravelmente o desempenho do colegiado. Sem contar que a maioria desses problemas provoca o enfraquecimento da credibilidade e poder de ação dele. Isso resulta em um processo frágil e deficiente de articulação, que prejudica a política.

### ***3.3. Impactos importantes nos territórios***

Apesar dos resultados médios obtidos nas duas primeiras dimensões do IGS, a última dimensão avaliada verificou que os impactos do funcionamento do Colegiado dos Territórios aparecem com a classificação “médio alto”. Essa dimensão contempla os seguintes indicadores: legitimidade, exercício do poder, aprendizagem, territorialização das políticas públicas e melhoramento dos laços sociais. Os resultados são sintetizados na tabela 4. Os quatro primeiros indicadores aparecem de nível médio-alto, enquanto o último, que traduz o melhoramento dos laços sociais, é de nível alto.

**Tabela 4 – Resultado dos indicadores na dimensão “Impactos do funcionamento” do IGS dos Territórios da Cidadania**

Dimensão	Valor médio	Nível	Indicadores de gestão social	Valor médio	DP	Min	Max
Impactos do funcionamento	0,699	Médio Alto	Legitimidade	0,658	0,097	0,402	0,857
			Exercício do poder	0,681	0,117	0,366	0,905
			Aprendizagem	0,678	0,060	0,554	0,858
			Territorialização das políticas públicas	0,617	0,117	0,319	0,786
			Melhoramento dos laços sociais	0,853	0,082	0,534	0,970

Fonte: SGE/MDA (2014).

O indicador “Legitimidade do Colegiado” traduz o reconhecimento dos respondentes à pertinência e à importância do Colegiado para o desenvolvimento dos Territórios. O nível médio-alto obtido traduz o fato que os atores reconhecem que a participação no Colegiado tem oferecido algum benefício para as suas próprias instituições. Este resultado tem que ser comparado à análise precedente que fizemos, destacando o fato que o Colegiado não é ouvido em outras instâncias. De fato, poderia parecer contraditório. Pensamos que isso traduz a grande legitimidade do Colegiado para os próprios participantes, enquanto para os atores de fora, que não participam ao Colegiado, isso não se repete, pois determinadas ações desenvolvidas pelo Colegiado não são acatadas por outras instâncias.

Segundo 80 % dos atores entrevistados, o Colegiado possibilitou uma repartição mais equilibrada do poder nos Territórios, permitiu uma renovação das lideranças (70 %) e assegurou um equilíbrio maior entre os grupos de interesse presentes nos Colegiados (80 %). Isso tem que ser relativizado, pois os respondentes destacaram também a existência de grupos hegemônicos nos Colegiados (cf. indicador de “Gestão do Colegiado”). Na maioria dos casos, não existe uma institucionalização do Colegiado na forma de pessoa jurídica.

Quanto ao indicador “Aprendizagem”, apresentado na tabela 5, ele obteve um nível de 0,678. Três fatores obtiveram a notação “boa”, sendo “uma visão mais clara dos desafios da região”, “uma melhor leitura das dinâmicas atuais do território”, e “Entender melhor as políticas públicas”.

**Tabela 5. Resultados das diferentes dimensões da aprendizagem (numa escala de 0 a 5, 0 sendo “ruim” e 5 “excelente”).**

<b>Dimensões da aprendizagem</b>	<b>Valor médio</b>	<b>Nível</b>
Melhor leitura das dinâmicas atuais do território	4,0	Bom
Visão mais clara dos desafios da região	3,9	Bom
Entender as políticas públicas	3,9	Bom
Entender as percepções de uma gestão social das políticas públicas	3,8	Médio a bom
Entender as percepções dos grupos de interesse	3,7	Médio a bom
Capacidade de negociação	3,7	Médio a bom
Capacidade de intercâmbios de experiências e troca de conhecimento	3,7	Médio a bom
Capacidade de lidar com os conflitos	3,6	Médio a bom
Capacidade de definir, implementar e avaliar propostas de projeto	3,6	Médio a bom
Diálogo com o Estado	3,3	Médio

Fonte: SGE/MDA (2014).

Os outros fatores apresentados na tabela são de nível médio a bom e médio para a capacidade de diálogo com o Estado. Os resultados mostraram, assim, um processo de aprendizagem bastante eficaz, ainda que exista certa dificuldade de colocar em prática essa aprendizagem, como mostram os resultados obtidos ao nível dos problemas enfrentados no colegiado (cfr. o ponto sobre a gestão do Colegiado). De fato, nesta temática, os respondentes avaliaram que a baixa capacidade técnica para avaliação de projeto prejudicava o bom desempenho do colegiado e que as capacidades de lidar com os grupos de interesse e com os conflitos, assim como a capacidade de acompanhar e avaliar as ações desenvolvidas eram consideradas como médias.

Outro elemento a destacar foi a territorialização das políticas públicas; 80 % dos entrevistados concordam com essa afirmação. Isso demonstrou a capacidade do Colegiado em debater sobre outras políticas públicas, além do PROINF (política de investimento para infraestrutura), como foi o caso do PAA (Programa de Aquisição de Alimentos). As propostas do Colegiado permitiram ajustar e/ou orientar políticas públicas para se adaptarem às realidades territoriais. Por exemplo, 80% dos atores consideram que o trabalho do Colegiado permitiu formular sugestões de adaptações do PROINF à Secretaria do Desenvolvimento Territorial (SDT/MDA). Mas na realidade, 60% pensavam dos atores pensaram que essas adaptações não foram implementadas. O trabalho do Colegiado

possibilitou também uma articulação melhor com as políticas dos governos estaduais para 70 % das pessoas. Ao nível municipal, o Colegiado foi, para 60 % dos atores entrevistados, capaz de mudar as políticas municipais, o que aparece um pouco menor.

Enfim, do ponto do visto do indicador “melhoramento dos laços sociais”, a maioria dos atores locais afirmaram que o Colegiado exerceu uma influência boa na melhoria das relações e da cooperação entre os atores locais. As mesmas tendências são observadas quanto ao melhoramento na vida das redes sociais existentes. O sentimento de pertencimento ao território também aumentou de maneira expressiva. Enfim, o fato de fazer parte do Colegiado contribuiu para modificar a maneira de pensar e agir dos participantes. Sendo assim, é importante destacar que, no decorrer do tempo, todos esses impactos do Colegiado evoluíram de maneira positiva.

### ***3.4. Uma capacidade de gestão de projeto fraca***

Apesar de ter obtido resultados bons ao nível dos impactos dos processos de desenvolvimento territorial, o índice de gestão de projetos é, quanto a ele, de nível médio-baixo (0,39). A tabela 6 mostra que o único indicador médio-alto obtido foi a execução dos projetos, mas o planejamento deles foi de nível médio-baixo. Isso se traduziu por níveis baixos dos indicadores de funcionamento, da gestão ou dos impactos dos projetos, quer disser grande problema na pratica de definição e implementação de práticas coletivas.

**Tableau 6. Valor obtido para o índice de gestão dos projetos.**

<b>Índice geral projeto</b>	<b>0,39</b>
Planejamento	0,45
Execução	0,62
Funcionamento	0,33
Gestão	0,18
Impactos	0,38

Era de se esperar um bom desempenho dos colegiados territoriais em termos da execução de projetos de investimento, em vista do grande interesse despertado por eles, da disponibilização de recursos específicos para isto e do “protagonismo” dos agricultores familiares e suas organizações no processo de decisão e controle social. Mas o baixo desempenho dos colegiados se traduz localmente pela morosidade dos projetos territoriais que tem sido o principal gargalo da dinâmica territorial. A partir do momento em que não

se consegue visualizar os resultados, a execução e conclusão dos projetos, percebe-se claramente um processo de desmobilização e desconfiança, que redundou numa diminuição da participação e, portanto, no bloqueio da dialética virtuosa entre identidade, participação e desenvolvimento (Caniello et al, 2014).

### ***3.5. A diversidade das situações territoriais***

Um fator que ainda não foi tratado e que aparece fundamental na análise dos indicadores é a grande variação dos resultados. Essa variação é diferente seguindo os indicadores. Assim, o nível do IGS varia entre 0,353 (médio baixo) e 0,688 (médio alto), 12 territórios têm o IGS médio alto (maior que 0,6), que traduz o fato de processos de governança mais consolidados enquanto 14 territórios tenham um IGS entre 0,5 e 0,6, elementos que traduzem uma fragilidade do funcionamento dos Colegiados. Enfim, 7 territórios apresentam grandes entraves ao nível do funcionamento deles, 2 sendo numa situação crítica.

É, sobretudo, a primeira das dimensões do IGS, a “Mobilização e Participação”, que registra a variação maior, sendo o valor mínimo 0,288 e o maior, 0,735, especialmente pela influência do indicador “Mobilização das pessoas”, indo de 0,181 até 0,817. Isso reflete a grande diversidade que ocorre nos Territórios a este nível. A variação da dimensão “Estrutura de governança” é menos importante, de 0,327 até 0,620. Os indicadores “Capacidade de decisões” e “Desempenho do funcionamento do Colegiado” conhecem a variação seguinte: 0,229 até 0,695 para o primeiro e 0,249 até 0,629 para o segundo, sendo os desvios padrões semelhantes. Quanto à dimensão “Impacto”, ela conhece a variação menor e são os indicadores “Territorialização das políticas públicas” e “Exercício do poder” que registram as maiores variações. É importante destacar o fato que as diferenças não estão ligadas ao fato de pertencer a uma região do país (Norte, Nordeste, Sul...).

Uma análise mais refinada tem que ser conduzida para entender as razões dessas diversidades. A nossa hipótese é que tais razões estejam relacionadas às trajetórias de cada Território e ao nível de capital social e institucional de cada um deles.

## **4. As capacidades institucionais dos municípios e a sua relação com a gestão social dos Colegiados**



O bom desempenho do Colegiado deveria basear-se numa relação equilibrada com os gestores municipais numa dinâmica democrática. Para isso, caberia ao Colegiado o papel de articular os gestores municipais com as organizações locais, para juntos apoiarem os arranjos institucionais que, no âmbito do território, se responsabilizam pela elaboração, implantação e operação dos projetos específicos de estruturação econômica. Entender as capacidades institucionais dos municípios se torna, assim, um desafio importante. O Índice de Capacidades Institucionais (ICI) foi calculado para entender esses contextos institucionais nos quais os Colegiados operam.

#### ***4.1 Uma diversidade grande das capacidades institucionais dos municípios***

Os resultados do ICI são sintetizados na tabela 6. O nível obtido pelo ICI é médio, 0,48. As pesquisas mostram que o indicador que tem apresentado um desempenho maior é a “Estrutura Institucional” cujo nível é médio alto. O desvio-padrão, sendo o menor, mostra também que todos os territórios apresentam a mesma situação. Ao contrário, o indicador “Instrumento de Gestão Municipal” registra o nível menor (médio baixo), enquanto os outros obtêm resultados médios.

**Tabela 7. Índice e Indicadores de Capacidades Institucionais (ICI) ao nível nacional**

<b>Índice e Indicadores de Capacidades Institucionais</b>	<b>Média</b>	<b>Nível</b>	<b>DP</b>	<b>Min</b>	<b>Max</b>
<b><i>ICI</i></b>	0,48	Médio	0,05	0,383	0,580
1. Estrutura Institucional	0,70	Médio Alto	0,05	0,605	0,787
2. Gestão dos Conselhos Municipais	0,51	Médio	0,07	0,363	0,654
3. Capacidades Organizacionais	0,49	Médio	0,07	0,285	0,603
4. Serviços Institucionais Disponíveis	0,42	Médio	0,06	0,290	0,536
5. Iniciativas Comunitárias	0,40	Médio Baixo	0,05	0,326	0,508
6. Instrumento de Gestão Municipal	0,36	Médio Baixo	0,13	0,047	0,586

Legenda: 0,00 – 0,20= Baixo; 0,20 – 0,40= Médio Baixo; 0,40 – 0,60= Médio; 0,60 – 0,80= Médio Alto; 0,80 – 1,00= Alto.

Fonte: SGE/MDA, 2014.

De uma maneira geral, o resultado indica que as infraestruturas e estruturas municipais existem (em termos de equipamentos, de existência da secretaria de desenvolvimento rural, de presença de técnicos), mas que os serviços desenvolvidos por essas estruturas (incluindo o acesso e a qualidade dos serviços, a informação para mercado,

os meios de divulgação da informação, a qualidade do trabalho dos técnicos, as funções das secretarias) são menos satisfatórios. A situação se torna pior quanto aos instrumentos de gestão municipal, cujo nível do indicador é baixo e traduz a fraqueza das normas sobre o rural, a falta de plano diretor, de zoneamento, de cadastro de terras, entre outros. Este indicador registra o desvio-padrão e os valores mínimos e máximos maiores, o que discrimina bastante os territórios entre eles.

O nível das “Capacidades Organizacionais”, traduzindo o número de organizações de apoio, o grau de estruturação de cadeia produtiva, a presença de acordos de vendas, a parceria com o poder público, o nível de atuação das associações e cooperativas existentes no município, é médio. O fato de ter um valor médio baixo para o indicador das iniciativas comunitárias (número de entidades que atuam sem o apoio público, capacidade de mobilização da sociedade civil, etc.) significa que esta mobilização da sociedade civil se inscreve mais por meio das instituições representativas, favorecendo uma ligação com os gestores públicos, do que por meio de uma simples mobilização. O valor do indicador “Gestão dos Conselhos Municipais” (número de conselhos, grau de participação da sociedade civil, grau de satisfação do funcionamento, funções, gargalos, importância da multi-participação) aparece como médio; o que traduz certas fragilidades no funcionamento desses conselhos. Pelo menos, pensamos que essa deficiência no funcionamento dessas estruturas de governança fragiliza o necessário processo de articulação, a participação e a capacidade de decisão das representações civil e pública no Colegiado Territorial, bem como sua articulação com os gestores municipais.

É importante ressaltar também, como foi no caso do IGS, a existência de grandes diferenciações do ICI e de todos os indicadores associados, entre os municípios dos territórios e entre os territórios, mesmo dentro da mesma região. De fato, todos os territórios apresentam as mesmas configurações dos indicadores (como foi descrito em cima), mas os seus níveis obtidos são bastante diferentes. Assim, por exemplo, quatro territórios registram resultados altos para o indicador “Estrutura”, médios a altos para “Capacidades Organizacionais”, “Instrumentos de Gestão Municipal” e médios para “Serviços” e “Iniciativas Comunitárias”. De outro lado, existem oito territórios que registram resultados fracos (ICI de 0,42), baixo para “Instrumento de Gestão Municipal”, médios baixos para “Serviços Institucionais Disponíveis” e “Iniciativas Comunitárias”, médios para “Capacidades Organizacionais” e “Gestão dos Conselhos Municipais”. O único indicador médio alto corresponde à “Estrutura institucional”. De novo, as diferenças não estão ligadas ao fato de pertencer a uma região do país. Uma análise mais refinada

mostra que muitos municípios que formam os Territórios não apresentam uma base institucional sólida.

#### ***4.2. Relação entre as capacidades institucionais e a gestão social dos Colegiados***

Para entender os contextos institucionais nos quais os Colegiados operam, uma comparação entre o ICI e o IGS foi feita. A análise mostra que não existe uma relação significativa entre as capacidades institucionais municipais e o desempenho dos colegiados territoriais. Com 33 territórios tomados em conta, duas situações diferentes apareceram:

- 17 territórios onde existe uma relação entre os ICI e IGS - quer dizer que os níveis das capacidades institucionais se adequam aos da gestão social; dentre eles, 9 territórios têm o ICI e o IGS superiores a cada uma das suas médias nacionais e 8 territórios têm os dois índices menores a cada uma das suas médias nacionais.
- 16 territórios que conhecem situações contrastadas entre o ICI e o IGS; 7 territórios têm o ICI bem maior (superior do que a média) ao IGS (menor do que a média), enquanto 7 territórios têm o ICI menor do que a média e o IGS maior; enfim, só 2 territórios têm o ICI menor do que a média e o IGS ainda bem menor.

Essas duas situações revelam processos diferenciados. No primeiro caso, as capacidades institucionais se adequam ao desempenho do Colegiado, existe uma relação direta, quer ela esteja favorável ou não. Neste caso, as capacidades institucionais são valorizadas na gestão social ou constituem um entrave ao exercício propício da gestão social nos Territórios. O segundo caso prova que o nível das capacidades institucionais não determina o da gestão social. Às vezes, o potencial existente não é ativado pela gestão social ou, ao contrário, o Colegiado se tornou capaz de ultrapassar os limites das capacidades institucionais fracas para criar um real capital territorial.

### **5. Conclusão e perspectivas para o México**

A pesquisa mostra que o Indicador de Gestão Social dos Territórios da Cidadania tem apresentado um desempenho médio, o que significa um arranjo institucional ainda frágil. Esse resultado é a consequência dos problemas importantes de participação, de gestão e de funcionamento do Colegiado que se traduzem pela existência de grupos hegemônicos no Colegiado, pela falta de avaliação dos processos, pela fraqueza das regras coletivas de funcionamento, dos processos de concertação e da constituição dos consensos

coletivos. Esses elementos representam grandes limitações para o funcionamento de um dispositivo de governança. Existe, muitas vezes, uma disputa entre grupos específicos, sobretudo da sociedade civil, pelos recursos financeiros destinados aos projetos de estruturação econômica. Esta hegemonia das instituições da sociedade civil nos Colegiados está relacionada à trajetória e ao trabalho que estas instituições vêm desenvolvendo junto aos agricultores familiares dentro dos Territórios. A qualidade e a participação destes atores no colegiado territorial estão intimamente ligadas às dinâmicas existentes nos Territórios muitas vezes antes mesmo da constituição do colegiado. Mas a participação do poder público é ainda muito problemático.

Para nós, esses problemas acham as suas causas em dois fatores. O primeiro é o quadro normativo e o formato institucional atuais do colegiado, que têm demonstrado grandes limitações. O fato de constituir uma entidade não juridicamente reconhecida provoca uma pouca participação dos gestores públicos e não oferece um ambiente propício para o bom desempenho de um dispositivo de governança. Assim, trabalhar sobre um quadro jurídico adequado e no fortalecimento do Colegiado como instância social e política constitui um primeiro desafio.

O segundo fator é a falta de competências organizacionais, que compromete a boa condução do processo e a criação de um ambiente favorável aos compromissos e arranjos consolidados. Nesse sentido, existe um divórcio entre o ideário coletivo e as práticas dos atores sociais (CANIELLO; PIRAUX; BASTOS, 2013). De fato, percebemos que ainda existe um hiato significativo entre as ideias planejadas e debatidas no Colegiado e o processo de colocar em prática e acompanhar estas ações. Sob nosso ponto de vista, estes dados indicam que há a necessidade de uma maior atenção à qualificação prática dos membros do Colegiado, municiando-os tecnicamente para uma postura mais proativa no que tange à sua ação efetiva no processo de desenvolvimento territorial. Isto se refere à necessidade de uma aprendizagem organizacional que se torna um segundo desafio importante. De fato, é importante ressaltar que os impactos dos colegiados territoriais são considerados pelos entrevistados como bons, em particular sobre a mudança de exercício do poder, da aprendizagem individual e, sobretudo, da consolidação dos laços sociais. Isso se revela uma fonte potencial de um novo capital social muito forte. Mas o fortalecimento e a ativação desse capital são necessários. A aprendizagem organizacional permitiria a institucionalização progressiva dos arranjos, para passar assim de processos individuais aos coletivos. A construção de objetivos comuns e regras se torna um papel fundamental para criar uma nova cultura organizacional. Isso significa concretamente adquirir novas

competências, entre outras: aprender a problematizar, a desconstruir as evidências, a dialogar, a definir as responsabilidades, a lidar com os conflitos, a avaliar as ações... Um sistema de formação tem que ser pensado para responder a essas exigências.

A aprendizagem organizacional permitiria também a construção de uma proposta local, constituindo a base de um Projeto do território. Para conseguir isso, construir uma informação útil, utilizável e usada é necessário. A leitura dos grandes desafios, dos elementos estruturantes, das coalisões sociais é importante para pensar as possibilidades de desenvolvimento dos territórios e avaliar melhor os processos. A informação pode se tornar assim um objeto intermediário pertinente para construir interesses comuns. Um acompanhamento territorial com arranjos específicos, tipo agência territorial, ajudaria a implementação dos projetos. Um sistema de inteligência territorial se constituiria pouco a pouco como uma força de proposição, dando uma legitimidade ao Colegiado em frente do poder público.

Os dados evidenciados pela pesquisa de acompanhamento dos Colegiados mostraram indubitavelmente uma grande diversidade, quer seja ao nível das condições da gestão social dos colegiados ou das capacidades institucionais dos municípios. Existem territórios (40% deles) onde os processos desenvolvidos são satisfatórios, ao contrário de outros que conhecem grandes entraves aos seus funcionamentos. A capacidade de lidar com essa diversidade se torna, assim, como desafiador para os gestores públicos em carga da implementação da política territorial no país. De fato, esses gestores têm que pensar em ações estruturais e estruturantes para todos os territórios e promover processos locais susceptíveis de ativar os capitais específicos, levando em consideração as características de cada contexto local.

Enfim, um último ensinamento é que, de um ponto de visto metodológico, a criação de indicadores de governança se revela um processo complexo e que, visto a diversidade dos resultados, uma leitura das dinâmicas locais e regionais tem que dar um sentido a essa diversidade, para explicar a configuração, a distribuição e a relação entre os indicadores avaliando os processos de governança em seus contextos locais.

Todos esses desafios para o Brasil constituem também desafios para o México. Eles deveriam constituir uma base de reflexão para melhorar as propostas e as realidades do desenvolvimento territorial nos dois países.

## Bibliografia

- BRASIL, Sistema de Gestão Estratégica: Capacidades Institucionais. Brasília, MDA/SDT, 2014.
- BONNAL, Philippe e KATO, Katarina, 2010. Análise comparativa de políticas públicas de desenvolvimento territorial. *Relatório de Pesquisa*. OPPA/CPDA/ UFRRJ. Brasília: IICA, CANIELLO, Márcio; PIRAUX, Marc; BASTOS, Valério. (2012) “Capital social e desempenho institucional no Colegiado Territorial da Borborema, Paraíba”, *Revista Raízes*, Campina Grande, UFCG. V.32, N.2.
- CAILLOSSE, J. Questions sur l’identité juridique de la « gouvernance ». In : PASQUIER, R., Simoulin V., Weinstein J (dir.), *La gouvernance territoriale. Pratiques, discours et théories*, Paris, L.G.D.J., 2007, p. 35-64.
- COREZOLA, Fernanda; OLIVEIRA, Carlos Douglas; ALMEIADA, Maria Graça. 2010. Desafios da governança territorial nos Territórios incorporados ao programa territórios da Cidadania. In Dossiê território, sustentabilidade e ação pública (PIRAUX, M; CANIELO M. – Orgs.) *Revista Raízes*, UFCG, Campina Grande, v. 28, ns. 1 e 2 e v. 29, n. 1, p. 87–96.
- GIORDANO DELGADO, Nelson; PEREIRA LEITE, Sérgio; BONNAL, Philippe. 2007, Desenvolvimento territorial: articulação de políticas publicas e atores locais. OPPA/CPDA/UFRRJ,.
- JARA, Carlos Júlio. 1998. *A sustentabilidade do desenvolvimento local*. Brasília, IICA; Recife, Secretaria de Planejamento do Estado de Pernambuco.
- MALUF, Renato. 2010. Programas de desenvolvimento rural sustentável e a agricultura familiar no Brasil: enfoques, atores e escalas. In Dossiê território, sustentabilidade e ação pública (PIRAUX, M; CANIELO M. – Orgs.) *Revista Raízes*, UFCG, Campina Grande, v. 28, ns. 1 e 2 e v. 29, n. 1, p. 19–26.
- OLIVEIRA, José Humberto, 2008. “Programa ‘Territórios da Cidadania’: uma estratégia de desenvolvimento territorial e garantia de direitos sociais voltados para as regiões de maior fragilidade socioeconômica”. Anais do XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Buenos Aires, Argentina.
- PASQUIER, R.; SIMOULIN, V.; WEINSTEIN, J. (dir.) *La gouvernance territoriale. Pratiques, discours et théories*, Paris, L.G.D.J., 2007, p. 235.
- SIMOULIN, V. *La gouvernance : dynamiques discursives, stratégiques et organisationnelles*. In : PASQUIER, R. ; SIMOULIN, V. ; WEINSTEIN, J. (dir.). *La gouvernance territoriale. Pratiques, discours et théories*, Paris, L.G.D.J. 2007, p. 15-32.